

沖縄財政の基本構造（Ⅱ）

—— 一体化と振興開発計画をめぐって——

福 丸 馨 一

1. 沖縄関係予算の概要
2. 琉球政府から沖縄県へ
3. 沖縄県の財政構造

※ 以上 商経論叢, 第23号

4. 沖縄県の財政構造（つづき）

これまでにのべた点を現年度予算について検討し、加えて復帰直後の多くの制度上の過渡的措置がかなり整理されたと思われる現在の財政状況を、やや分析の重複の嫌いもあるが概要と問題点をのべておくことにしよう。とくに今迄の分析が1973年8月という時点の調査で、幾分かの現地調査に関する旧琉政から沖縄県への過渡的混乱もあり或は従来制度上の差違を正しく把えたかどうかの疑問もあり、今年7月の沖縄調査によって確めた新しい資料を追加する意味をもふくめて、復帰後3ヶ年の経過をも考察をしてみることにする。

(1) **1972年度決算**は一般会計才入626億円（当初予算697億円）、才出568億円となり、当初予算に対する差額は大幅に減少となっており、才出入決算残額の57.9億円のうち33億円は繰越しである（年度最終補正予算は735億円であった）。特別会計は訓練飛行場特別会計、旧琉球政府の債権債務の処理に関する特別会計（準公営企業会計、下水道事業がほかにある）など歳入212億円である。

財源構成比は予算と決算との関係、依存財源とくに国庫支出金の収入済みの大幅落込み約105億円（66%）、県債（63%）、交付税（100%）の結果、当初予算と異り交付税47.4%、国庫支出金34.6%と変っている。これと反対に自主財源は県税が当初41億円、最終予算45億円、決算53億円と増収となっているほか、諸収入も6億円 → 8億円 → 11億円とふえている。なお県債は先に執行率0%と書いたが、決算では約20億円の収入済みとなっている。

全般に低い執行率（77%）というのは、物価の異常高騰で公共事業で137億円という多額の繰越し事業を出したことが注目される。とくに土木費は予算に対し43%の執行で決算を上廻る繰越し額を出している。この繰越しは金額の上で、教育、農林関係も少くない。先に類似県対比で指摘した普通建設事業費の構成比と金額の低いことは、この異常な執行状況からすれば理解できる。この結果人件費の構成比も54%と異常に高まることになった。もちろんその理由はここでのべただけのものではないが影響を受けていることは事実であろう。

特別会計の執行状況も先と同様の理由でかなり低い。とくに訓練飛行場、下水道事業が公用地取得費等の関係で多額の翌年度へ繰越しを生じている。なお特別会計の種類は全部で10会計で、先にあげた2会計のほか農業改良資金、中小企業近代化資金、中小企業振興資金、母子福祉資金、所有者不明土地管理、婦人更生資金及び旧琉政債務債権処理、寡婦福祉資金である。その後畜産経営資金特別会計、医療福祉基金が新設されている。これらの才出状況からみると旧琉政負債処理は大半が公共事業などの債務で、下水道、飛行場の3会計と共に建設事業関係であるが、この3会計は又公債費の支出の一切を占めている。その他の会計は補助費、貸付金がほとんどである。これら特別会計の特徴として考えられるのは第一に「沖縄問題」であり、制度上の問題としても旧琉政時代の政府金融機関の不備や、或は民生福祉サービスの欠如等の所産として受つがれたものと云えよう。

この特別会計のほか水道事業・工業用水事業にもかんたんにふれておきたい。この公営企業は沖縄県企業局の経営であり、水道事業は市町村等の水道事業者に対し用水供給を行うもの。米軍基地への給水は暫定的に企業局の直接給水となっている(但し若干の市村では異なる)。このほか那覇市などの一部団体には原水供給を行っている。工業用水事業も企業局の経営であり、工業用水の直接給水であるが、用水施設のほとんどが、1972年度から始まる5ヶ年計画で建設されるため2、3の工業にしか給水されていない。これらの事業計画は后節に譲り、又この財政分析もただ国庫補助金が水道事業約30億円、工業用水11億円であったことを註記しておく。

なお1972年度県債は予算32億円に対し執行21億円、うち沖縄海洋博関係17億円(予算)であった。租税問題は項をあらためてとりあげるが、復帰初年度の税収の特徴としては法人税関係の特別経過措置の影響を受けて県民税、事業税の構成比重が40%と低くなっていたことをあげておこう。

(2) **1973～74年度予算の推移**について。1973年度予算の概要は第3、4表についても既に説明を加えているが、決算状況から付加すべき点を言えば、予算に対する執行状況が収入85.8%、支出71%となっており、復帰初年度にひきつづいて多額の繰越しを翌年度に残したことをあげなければならない。今この両年度の最終予算と決算額を総計で示せば、第5表のごとく1973年度才出決算がようやく1972年度予算なみとなっていることが分る。このことから沖縄県の財政運営の困難はもとより、いわゆる「本土並み」化の具体的矛盾が経続していることは明かである。勿論この基本的要因と共に石油危機以降の建設事業関係の物価高騰、土地価格の急上昇(海洋博との関係も考えられる)など、公共事業の執行が遅延し公共用地の取得難や建設単価の改訂に伴う計画変更などがあり、又国の総需要抑制のため予算繰延べが実施されたこと等が指摘されよう。

又第5表-(2)で分るごとく才入については国庫支出金がこの執行率を引下げる主要な原因であり、この建設関係起債が同じ意味をもつことは明かであろう。即ち県債ゼロという自体が何を意味するかは説明を要しないだろう。とは反対に県民負担に係る才入の100%以上の収入率をも見逃すことはできない。この事を才出状況でみると土木40%、農林水産53%、災害復旧34%の低い執行率で確められるが、最大の支出である教育費で363億円-296億円と大きな執行残を出していることも、復帰後の県財政の重大な問題点として把えねばなるまい。このほか水道事業、工業用水事業については後節で検討することにする。

第5表 ー(1) 才出入執行状況

単位：億円

	1972		1973	
	予 算	決 算	予 算	決 算
才 入	734	626 (85.3)	1,051	901 (85.8)
才 出	734	568 (77.4)	1,051	746 (71.0)

() は執行率

第5表一(2) 1973年度歳入状況

単位：1,000円

	予 算	執行済み	左同率
県 税	12,500,366	12,520,000	100.2
交 付 税	38,822,231	38,822,231	100.0
使用料及手数料	684,942	713,830	104.2
国 庫 支 出 金	45,609,395	29,656,494	65.0
財 産 収 入	253,790	366,202	144.3
繰 越 金	2,741,814	5,797,852	211.5
諸 収 入	1,279,754	1,669,614	130.5
県 債	2,454,000	0	0
計	105,166,501	90,197,404	85.8

(3) 1974年度予算について＝第6表は復帰以後の才入予算の推移を示すものである。第一に指摘すべきは**財政規模**の伸びについて1973年度と比べて著しく抑制型となっていること。この表に示されていない国庫支出金の73年度予算431億円と比べて僅か8%しか増加していないこと、交付税の伸びも9%であるなどこれら構成比80%を占める国家財源の伸びがないことが注目される。つまり補助金などの低い執行率が際立っていた前年度までの経過を考えると当然のように思えるが、この点だけでも沖縄県財政の今日の構造的矛盾の表われであろう。

特別会計や企業会計については、企業会計が大幅に伸びたこと、特別会計がかなり減少していることが注目される。ついでに、**県税の推移**はこの表でも分るごとく大幅に増収となっているが、実は第3表の72年度、73年度当初予算と比べると、41億円、75億円との比較で初年度の4倍近い増加である。一方で交付税、補助金の場合はいずれも停滞傾向であり、県財政の特徴が「沖縄援助」以上の線を出ていないことが分る。たとえば1973年度予算対比だけでも県税は総額で2倍であり、とくに事業税3.4倍、県民税3.2倍、不動産取得税2倍となっている。そして使用料手数料の伸びや、諸収入の72年度、73年度当初予算対比における決算の高い伸びは、いずれも県民の各種の負担増加を示すものである。又このうち諸収入のなかには「宝くじ収入」が含まれており財政運営の苦しい一断面を表している。

ここで**県債の推移**をまとめてみると、72年度予算以降第6表は第3表との比較で確められるのは国

第6表 沖縄県才入の推移

単位：100万円

	72	73	74
県 税	8,220	12,530	15,245
地方交付税	29,658	38,822	41,500
分担金ほか	21	16	490
使用料など	468	713	765
国庫支出金	21,693	29,656	46,961
諸 収 入	1,142	1,669	1,153
県 債	2,134	0	3,500
財産収入	478	366	270
地方譲与税	831	422	445
繰越金	750	5,797	—
計	62,031	90,197	110,556

(註) 72・73年度は決算。なおこの両年度の予算は第5表-(1)にあるとおり。

庫補助金関係の執行率との関係で著しく変則的となったといえる。72年度の決算状況をみると予算31億円、収入済21億円、73年度最終補正予算24億円（但し当初は20億円その後補正31億円）に対し執行済みゼロである。この72年度分を内訳をみると計画の大半は海洋博関係で約17億円のほとんどが執行済みとなっている。これに対し県営住宅1億3,000万円の消化分6,000万円、高等学校建設事業5億2,000万円（うち消化1億4,200万円）、以下離島空港整備などは消化ゼロとなっている。73年度計画は幾度も予算が変更になっているが、この年度は県営住宅、高校建設が計画の中心であったが、全く消化されなかったのである。74年度の借入の主力も前年度と同様であり「住宅問題」が沖縄において如何に深刻であるかを考えると后章で論ずるごとく復帰後の沖縄財政の破綻を知ることができよう（今年度は再び沖縄海洋博関係の借入金が含まれている）。

ここで直接の関係はないが、事実上の沖縄県の債務処理の問題として旧琉球政府の債務処理特別会計の推移についてのべておこう。この点は先にも説明を加えたことと重複するので簡易な推移と負債処理計画をのべることにする。72年度については復帰初年度であり「一般勘定」など旧琉政会計の支払いほか、かなり一時的な支出を伴い予算も189億円（支出済155億円）と大きかったが、73年度当初予算は39億円余りとなり、74年度においては31億円程度となっている。

このうち一般勘定の公債費償還は72年度19億円、73年度25億円、74年度25億円（以上いずれも予算）で、県財政からの繰入金収入によってまかなわれている。これらの借入金総額は復帰時点で131億円と計算され、公共事業65億円、赤字債28億円、地方債26億円、米穀資金6億円（以上、一般会計分）、住宅公社29億円、その他特別会計分であるが、これらの利子負担が72年度償還分、元金10億円、利子6.9億円、73年度が15億円と7.2億円であり、以後30年間に及ぶ負担となっている。沖縄県の起債や公債費を考えると、この問題を同時に考える必要があるだろう。この74年度分についてみると一般会計から21億5,900万円の繰出しとなっており、この財源は一般財源である。同じ繰出し金

(＝諸支出金)の項で「沖縄土地開発基金」約10億円がほぼ全額国庫補助であることと好対照である。

国庫補助金の概要については既にその基本的な特徴をのべてきたと思うが、74年度予算についてこの内訳を示せば、第7表のごとくなっている。しかしこのほかに特別会計や企業会計についての補助金について付加しておくべきことは、水道事業、工業用水事業において、合計130億円の補助金があり、さらに企業債(水道事業8億円)や債務負担行為(水道事業28億円)などがある点をあわせて考えなければならない。このほか下水道事業特別会計において約10億円もある。

第7表 1974年度国庫支出金

単位：億円

国庫負担金			
民 生	2 4.5	生活保護	1 6.6
衛 生	0.1		
農林水産事業	1.0		
土 木	3 0.9	公共道路、舗装、河川	
教 育	1 2 9.3	義務教育給与	
計	1 8 6.1		
国庫支出金			
総 務	1 2.9	土地開発基金	1 0.0
民 生	2.9		
衛 生	2 6.6	精神衛生	1 3.6
労 働	2.6		
農 林 水 産	9 2.3	農構改事業、臨時糖業振興助成、漁港	
商 工	1.0		
土 木	1 1 8.7	未買収道路用地取得ほか道路、港湾、住宅	
警 察	3.6		
教 育	1 2.9	学校建設	
計	2 7 3.4		
委 託 金	9.9	労働＝渉外	6.1
合 計	4 6 9.6		

このほか補助金制度についてもものべなければならないが、市町村財源の章でとりあげることにするので省かせてもらう。**才出予算**については既にのべたこととほぼ重複すると思われるが若干の事項について追加しておこう。第4表は性質別の分類であったがこの第8表ではまず目的別経費の年度別推移を予算決算を区別して見ることにした。これだけで確かな点は予算の全体としての伸びが経費目的別にみるとかなり伸び悩み、特に72・73両年度の予算・決算との関係では未消化分が著しく大きくなっている。これも既述のとおり開発事業関連の国庫補助金事業の故である(72年度の当初予算306億円に対し決算216億円、73年度当初431億円に対し296億円)。又この経費目的別分類の財源区分を合せて考えてみれば執行率のとくに低い土木、農林水産はそれぞれ一般財源よりも国庫支出金の額

第8表 沖縄県才出予算

単位：100万円

(年度)	72		73		74
	予 算	決 算	予 算	決 算	予 算
総 務	2,712	2,253	4,303	4,494	6,827
民 生	5,000	4,337	5,517	5,112	6,683
衛 生	4,565	3,429	6,101	4,849	7,693
労 働	976	761	1,091	1,048	1,449
農林水産	10,320	7,543	11,510	7,510	14,125
商 工	2,930	2,698	1,627	2,009	2,949
土 木	11,413	5,598	20,483	8,717	20,977
警 察	4,107	3,739	5,157	4,952	5,929
教 育	25,404	24,623	32,302	29,686	38,431
災害復旧	10	156	614	150	462
諸支出金	1,654	2,038	3,641	5,659	3,949
公 債	247	-	276	134	584
計	69,755	56,833	93,098	74,633	110,556

(註) 予算は当初予算をとる。

が相当大きいもので、国庫支出金を上廻る教育費は比較的に多い執行となっている。このほか73年度当初と74年度予算を比べると、全体で18.75%の増であるが、構成比ではほぼ半分を占める農林、教育関係が比較的増加が大きいためであり、ほかはいずれも一桁台の僅かの増にとどまっていることが分る。しかも土木は実質的には72～73～74年度と急上昇している経費なのである。

ここで第4表と同じものを74年度予算について書き加えておくことにする。このような統計を経過年度についてそのまま分析することには問題が多いが、結果として72年度決算については「類似団体」の対比を無意味にするほど人件費が高く、投資的経費が著しく低いものとなっている。しかしこれも予算としてはそれ程変ってはいない。ただし物件費以下の「その他」経費の割合が高くなっている点はみとめられる。73/74年度当初予算対比でみると公債費の倍増と出資金貸付金の大幅増加がめだっている。

序に云えば前にのべた如く、**類似団体比較**の結論が如何程の真実を伝えるかは疑問だ⁽¹⁴⁾と思うが、才出入予算の特徴を若干とりあげることにしておく。この比較資料は72年度当初予算についてのもので、類似県平均と沖縄県との比較をのべてみる。

(イ) 財政規模はいずれの県よりも小さく、平均でも85%程度となっている。県税は比較の素材とならない理由もあり、4割にしかならない。地方交付税は平均にほぼ近い額であるが、最高の宮崎県に及ばない。同じことが国庫支出金について云える。そのほか臨時的変動もありそのままは使えない県債は6割程度である。しかし繰越金の額は沖縄県が異常に高いことが云える。

(ロ) 民生費は全く同じで、農林水産費、商工費、土木費、公債費は相当に低く、災害復旧費は極端に

註(14) 沖縄開発庁、沖縄総合事務局、「沖縄関係業務資料」S 47年度版

第9表 県才出予算

単位：100万円

（年度）	72年度予算	72年度決算	73年度予算	74年度予算
人件費	30,358	30,213	39,386	47,643
扶助費	4,262	4,001	5,186	5,716
公債費	247	1,669	276	586
投資的経費	19,178	9,812 ⁶⁷⁹⁰ ₂₈₃₈	28,015	33,175
物件費	6,872	4,528	7,864	7,262
出資貸付金	454	287	703	1,167
繰出金	375	24	2,272	2,566
補助費	5,767	5,236	6,303	9,348
特殊経費処理特 別会計え	1,500	※	2,243	2,159
計	69,755	56,221	99,098	110,556

（注） 資料は、沖縄県「財政事情」前掲分のほか、S'48, 12, 15 公表, 及び S 49, 6, 15 公表分により作成。なお73決算の投資的経費は上段が補助、下段が単独事業区分。

※は不明なるも旧琉政会計負債処理と考えられる。

低い。反対に衛生費、警察費、諸支出金、労働費、教育費は高くなっている。しかし此も経過年度の制約を考えれば莫然とした傾向にすぎぬだろう。

最後に74年度予算の予算編成方針、重点施策、**才出予算の概要**について財政当局の説明を整理してみよう。はじめに重点施策として「物価の安定」「医療、社会福祉」「環境保全、公害防止」「土地利用、軍用地転用計画」「農林漁業、中小企業振興」「社会資本整備」「教育文化」「職業安定」「離島振興」「犯罪防止、交通対策」「海洋博準備」「市町村自治」など盛沢山である。この施策総額549億円の内訳として、主なもの拾うと第10表のごとくなる。この内訳について基本的には「社会資本」とくに水と道路が中心であり、金額的に大きいのは住宅、教育施設ぐらいのものである。むしろ金額は小さくても「沖縄問題」との係り合いを示すものや、又復帰後の予算支出の特徴としては沖縄振興開発計画をめぐる次章の検討に待つべき課題があることを確めえたと思う。

最後に目的別才出74年度予算の**主要経費の財源内訳**を主要経費についてみると、第11表のとおりである。この表は大体県才出予算の財政構造の特徴を伝える便利さをもっている。即ち国庫支出金が財源構成の42.5%を占めること。その最大の支出が土木費であり、この費目の一般財源の3倍を負担していることが分る。土木費につぐ国庫支出金を与えられる教育費が、これを遥かに上廻る一般財源を注ぎ込んでいるのと対照的である。地方債も土木費中心で国庫補助金に従属する役割をもっている。民生費の「その他」財源も何等かの住民負担のほか市町村分担金などを表すものであろう。商工費のおよそ半分が海洋博準備であるが、そのほぼ全部が一般財源から負担し、起債をふくめ13億円余について国庫支出金がゼロである。この支出の主なものが用地取得と会場建設補助である。諸支出金は特別会計への繰越しで旧琉政負債処理22億円となるが、これも一般財源を以て負担される（土地開発基金10億円はほぼ全額国庫支出金）。ここで繰返しになるが公債発行額35億円と対比して考えるべき問題があるだろう。なお海洋博関係の財政問題は別章でまとめて扱うが、74年度予算について云えば、土

第10表 重点施策予算 (1974年度)

単位：100万円

1) 物 価 安 定	3 8 0	
2) 医 療 福 祉	4, 8 1 6	(心身障害児 1,100 医療施設 1,171)
3) 環 境 公 害	1, 8 3 1	
4) 土地利用, 軍用地転用	1 9 3	
5) 農林漁業・中小企業	5, 5 5 0	(試験研究機関 1,597 漁港 1,750)
6) 社 会 資 本	3 4, 3 4 5	(道路 9,509 住宅 3,774 水道 16,856 離島 1,010 工業港, 空港等 1,410 廃棄物処理 1,644)
7) 教 育 文 化	4, 5 1 6	(教育設備 4,045)
8) 職 安	4 9 8	
9) 離 島 振 興	1 7 6	
10) 犯 罪 防 止 ほか	6 4 6	
11) 海 洋 博 準 備	1, 8 4 7	
12) 市 町 村 自 治	1 5 5	

第11表 主要経費財源内訳

単位：100万円

	74年度予算	73年度決算	74年度予算財源内訳			
			国庫支出金	地 方 債	そ の 他	一般財源
総 務 費	6,827	4,303	499	245	29	6,054
民 生	6,683	5,517	2,795	—	433	3,394
衛 生	7,693	6,101	2,750	337	239	4,366
労 働	1,449	1,091	837	—	9	603
農林水産	14,125	11,510	9,248	161	185	4,530
商 工	2,949	1,627	110	414	59	2,366
土 木	20,977	20,483	14,760	1,539	126	4,552
警 察	5,929	5,157	361	57	226	5,285
教 育	38,431	32,302	14,237	747	277	23,170
災害復旧	462	614	361	—	—	100
公 債	584	279	—	—	—	584
諸支出金	3,943	3,641	1,000	—	38	2,311
計	110,556	93,098	46,961	3,500	1,683	58,410

木、公債、水道などの各分野で負担されている。さきの県重点施策で18億円とあるが、これは起債、商工費だけである。このほか労働、港湾ほかの各分野の支出があり、とくに道路などの関連事業や水道、水資源関係をふくめ、更に国の直轄事業や県公営企業（水道）をあわせると相当な額になるものと考えられる（沖縄総合事務局の先掲資料では74年度予算で関連公共事業は220億円、75年度予定の債務負担行為45億円を加えると、公共事業だけで265億円である）。

5 沖縄振興開発計画

沖縄振興開発計画をめぐる問題は、前掲別稿にても取扱っており、茲では出来るだけ要約する意味でなるべく重複を避けるため、かんたんにのべることにしよう。

まず第一に**復帰前までの琉球政府の開発計画**の系譜、第二に日本政府の復帰対策＝開発援助の問題、さらにこの両者の相関関係等を明かにすべきである。前者については茲では省くことにし主に第二の問題について検討してみることにしよう。

1962年に開始された日本政府援助とその増額問題が、いわゆる本土と沖縄との「一体化」政策である。此は元来1961年、池田・ケネディ共同声明以降の、更に佐藤・ジョンソン共同声明(1967年)を経て、今日の沖縄返還に至る、日米両国の沖縄対策の基本的路線であった。即ち米国の沖縄支配＝基地体制の矛盾と危機に促され、自治権拡大(主席公選など)や経済開発(非軍事的な)と住民福祉などの「本土との格差是正」という、「沖縄問題」の新たな課題が位置づけられ、茲から基地体制の矛盾を調整しようという「一体化」政策が、結局は基地体制を却って擁護する「復帰対策」が登場してきたのである。

この本土並みの格差是正論は「沖縄返還」に特有の見解ではない。1960年米民政府と琉球政府が共同で長期開発計画を策定し、1966年には琉球政府自らこの改訂計画を出している。60年計画は「琉球における米国軍隊の駐留は長期にわたる」とことと考え、産業開発(外資導入)を主目標としたのが特徴である。66年計画は米軍基地体制について「米軍基地収入の維持」という表現に変わり、更に開発目標に社会福祉を加えるなどこの時はじめて本土との格差是正をかかげたのである。前者の資金計画は全額米国援助であり、後者は日政援助であった。この60～66年期間には沖縄の行財政改革がすすめられ、市町村合併促進要綱や市町村財源強化(教育税の市町村税への統合、交付税算定基礎に教育費を加えるなど)が図られたのである。このような行財政合理化や開発計画＝「一体化」の基礎にあるものは、戦後沖縄問題の拡大と植民地支配の矛盾であり、住民生活の危機であった(復帰運動につながる)。この米国統治戦略の破綻と、日本の60年安保条約体制(高度経済成長政策)との対応と結節であったと考えられる。

次いで**1970年琉球政府の長期経済開発計画**が出されるのである。此は主席公選制実現の成果の一つであり、米軍基地が沖縄問題(貧困も格差も)の根元であり、「基地のない沖縄」を念願とする、自主的長期開発の目標を打立てたのである。即ち戦後25年間の基地体制と植民地支配への訣別の辞でもあった。しかしここに沖縄開発問題をめぐる奇妙な交錯が生れたことは、復帰運動の具体的展開にもかなりの影響を与えたのであり、復帰後の革新県政にも各種の混乱を生むことになったと考えられる。又この長期計画自体が米軍基地の処理を明確に示さず、「基地経済からの脱却」を長期目標にすることで具体的解決を避けるなどの曖昧さをのこしていた。従って米軍関係収入の維持＝漸減を当然のことと考える開発計画であった。この基地収入を穴埋めする総収入・総需要のため積極的な資本導入(外資をもふくめ)をはかり、この基盤整備の社会資本を最優先させるというものであった。もちろん此に加えて戦後処理としての住民福祉や格差是正をかかげているが。

いずれも本土政府の戦後補償の要求としての位置づけは当然のこととしても、資本蓄積推進を無条

件にかかげることで、後進県並みの一体化を忌避するという国民経済論的見地は「沖縄問題」からの自己回避という側面を残すことになった。何故なら「一体化」の基本条件は基地と基地体制（外資導入をふくめ）の全面撤去であり、換言すれば地方自治の新たな確立が前提である。何故なら産業開発全般の土地・水・電力ほか各公共施設（港・道路・空港）の利用と整備は、これこそ米軍基地の存在と競合しているのである。沖縄における社会資本不足の決定的要因が基地問題であるなら、この矛盾と「一体化・復帰」政策の関係を考えてみれば、結果として基地体制の矛盾を調整し補強しながら日米共同の軍事的一体化とも連絡する。これが基地収入漸減論とも和合し、或は本土政府の新全総計画（沖縄ブロック編）にもとづく、「沖縄振興開発計画」の中心課題とも合致するのである。

かくて基地問題＝軍事的植民地体制＝地方自治破壊の論理を回避した、沖縄経済発展論が水資源開発や道路、港湾、空港、工業用地などの重点整備を求める日本政府の今次の「復帰政策」の基本方針となってくる。かつて民政府の高等弁務官が「沖縄の基幹作物は米軍基地である」といったことがある。沖縄の基幹作物＝甘蔗よりも、沖縄の特性＝基地体制をそのままにしながら、石油工業化＝産業開発をはかり、東南アジア＝米国のベトナム戦争ほかとの緊密な連けいを求めるのである。「本土と沖縄との一体化に関する基本方針」（1968年11月）、「沖縄経済開発の基本構想」（1969年10月）など政府方針が「新全総の基本的な考え方」に立つことを強調している。これを具体化する今次の沖縄返還の対策がどのようなものであったか、更に沖縄県民の要望がどうであったのか、返還協定・復帰政策要綱をめぐる問題を茲で再論⁽¹⁵⁾することは避けたい。

「このような沖縄問題の基本指標から、復帰政策をみるなら、政府の本土並み・一体化は、沖縄の地方自治復興に対する攻撃である。復帰後の沖縄開発計画も新全総の一環であり、しかもその軍事的性格の好箇の土壤として日米一体化の軍事基地体制を受入れるのである。72年度沖縄関係予算や沖縄開発三法にもこの具体的課題が示されている」（前掲、商経論双第21号、拙稿より）

又琉球政府が「復帰措置に関する建議書」（1971年11月）で訴えているのは、戦前・戦後を通ずる沖縄の悲劇を顧みて「国家権力や基地の犠牲や手段とはならない」ことであり、県民の悲願も平和憲法とその下における地方自治と基本的人権の達成である。これは当然「基地のない沖縄」が前提であり、勿論「地方自治の確立」が基礎でなければならない。此は沖縄の戦後過程とこの補償という意味からも絶対的なもので、「沖縄返還の論理」をこの一点に求めるべきものであった。しかるに現代日本資本主義の国際独占の投資戦略として、沖縄市場の再編成をもくろむ日本政府の復帰路線が、専ら格差是正＝経済開発＝社会資本整備という高度経済成長政策の押しつけであり、当に「琉球処分」とされる所以もここにあるだろう。

従って返還協定について、無条件全面返還を、当然米軍基地と自衛隊配備に反対すると共に、米国資産買取りや対米請求権撤廃に反対するのである。また沖縄開発についても住民福祉優先と地方自治を基礎とする立場であり、ここから基地撤去を求めることになり、或は大企業中心の経済開発にも反対する。産業構造の変革については、基地経済のもたらした第三次産業の肥大化と奇形化を除去することである。これに代る社会開発とくに生活基盤優先を貫き、地場産業の育成と誘致企業のチェックや、軍用地の農業への転用ほか農地改革・食糧制度、更に農業基盤整備を含む「農業における戦後補償の

福丸：沖縄財政の基本構造（Ⅱ）

諸要求」がだされる。もちろん水資源・電力など社会資本の全額国庫負担による整備を要求する。

一方で開発三法については、国の財政責任が不明確であること、沖縄特別措置法では中央政府審議会や関係各行政機関を通じて総理大臣が計画策定を行うこと、沖縄開発金融公庫、沖縄開発庁設置法について沖縄県知事が従属的地位にあること等 ― に鋭く反論を加えている。とくに沖縄総合事務局は開発庁の出先機関として、開発関係業務を中央政府に直轄させると共に、財務・農政・通産・運輸・建設等の中央政府行政を一元的に総括する等の中央集権的官僚主義支配の役割が指摘される。その他防衛施設局の設置問題も。

このほか国有財産の自治体への譲渡、米民政府水道公社資産と水道関係軍施設の県への譲渡を要求している。復帰協も住民福祉・自治・基地撤去を基本要求とし、沖縄開発については、基地経済からの脱却、自治体行財政の本土並み引上げを求めている。何故なら琉球政府が過去26年間国家行政事務の負担を強制されたこと、この対応として国の責任における財源補償と保障が前提であること、沖縄振興開発の基礎である水資源や電力は県営事業とし国の財源責任等を明確にせよという主張をしている。

更に沖縄開発三法に関しては、法案の組み替え、とくに総合事務局体系に反対し、これが県民が自ら築き上げてきた自治権の事実上の否定であること、否他府県並みの地方自治さえ大幅に後退させられること、これこそ「琉球処分」に外ならぬときめつけている。とくに沖縄振興開発法の関係で (1) 復帰目的と国の責任を明らかにせよ。(2) 開発計画は県民本位のものとし国は大幅な財政援助にとどまり実施責任を県とする、(3) 産業振興の特別措置は工業優先ではなく農業を、(4) 電気事業は国の出資で沖縄電力KKを設立せよ等の提案を行っている。又13項目について、即ち昭和48年度を初年度とする10ヶ年計画で土地利用、農林漁業と鉱工業の振興開発、中小企業振興、道路港湾空港、鉄道通信等の施設整備、水資源・電力の開発、都市整備、生活環境、保健衛生、社会福祉施設の整備と医療確保、職業安定、教育文化の振興、防災と国土保全、観光開発、離島及び辺地の振興、自然保護と公害防止等の開発目標をかかげている。

もとより計画決定に関し「県知事が市町村と協議し県議会の議を経て計画策定し内閣総理大臣に提出する」こと、更に沖縄開発審議会の議を経て関係行政機関の長と協議し、県知事の同意をえて行うこととしている。更に開発庁について権限の縮小、関係行政機関との連絡調整、計画策定のための調査予算を担当させること。国の特別助成について国の負担と補助率の特例を規定し、例えば国・県市町村道の整備について国が全額を負担する。以下河川・土地改良事業も同様で、教育振興の特別配慮、医療確保事業の100%補助、都市整備（都市計画、下水道、水道事業）の全額国庫負担、振興開発事業に供するため国有財産の無償譲渡、地方債の枠を十分に確保し且つこの元利償還金の交付税への算入、電力事業は発送電を一元化し県の管理とする等である。

そこで日本政府の沖縄開発の基本構想については既にのべた通りであるが、1971年10月の閣議決定になる基本構想をみると、開発の基本方向は「太平洋戦争の最大の激戦地として県民が悲惨な犠牲を払い、戦後も長期にわたる本土との隔絶が続いた」とし、従って「地方財政のぜい弱、社会資本整備のおくれ、広大な軍事基地、多くの島のように分散した地形、台風常襲地帯である等の要因により

今日までその発展に多くの制厄を受け、本土との間に著しい格差を生じ基地経済に依存し不安定な経済体質を形成するに至った」と認識している。この前提はむしろ当然のことであるが、此こそが又基地体制の矛盾であることを基本視点として定めなければならないはずである。ところが「本土との格差を是正し、全域にわたって国民的標準を確保し、沖縄の特性を十分に生かし、自立的発展の基礎条件を整備し」というとき、沖縄の特性とは日本の最南端に位置し亜熱帯海洋地域であること。太陽と海洋資源が豊富で、観光や歴史的文化遺産のことではあるが、いかにも地理上の又は歴史的資源には注目するが、＜格差是正や国民的標準＞が何よりも沖縄問題の全面的な戦中、戦後処理であるという基本認識が脱落してしまうのである。「沖縄の地理的優位性と那覇市を中心とする都市機能の集積を活用することによって、沖縄は東南アジアとの交流の中継基地として……産業及び観光開発をすすめ」というのがソレである。

なるほど「平和経済への移行を積極的に推進し県民生活の充実をめざす」が同時に「国際化、情報化が進むわが国経済社会において開発可能性を全国的に拡大し」という表現の方が本音であり、若干の戦後処理や平和体制の志向の表現は文章上の飾りである。換言すれば＜格差是正や一体化の中味まで国家的標準において指示されている＞のである。従って沖縄開発を新全総の延長として把え、本土大都市圏及び東南アジア諸国を結ぶ全国的、国際的ネットワークを具体的目標にかかげるのである。又基本構想は産業開発とその基盤のなかでも水資源開発を求めるが、この軍事的関係も、水行政の民主的運営の原則（自治体中心）さえふれずじまいである。農林水産は畜産、特産ほか生産性向上を並べているが、農業最大の課題である土地問題（軍用地）を避けており、基幹作物のキビ作よりも先島の亜熱帯特産をうたい、結局は農業振興よりも専ら金武湾などの外国石油企業の基盤作りに焦点があつまることになる。

これに対し沖縄県の振興開発計画は、その県案と政府決定との若干の差違は後述するが、当初計画（県）に関する限り、1970年琉政の長期経済開発計画以降の、とくに先述の「建議書」の立場をある程度まで主張しているのは当然である。但し財政計画が白紙であること、従って若干の財政的要望を伴う事業計画の寄せ集めにすぎぬ欠点もあるが、何分も本土復帰直後の行財政制度の変革のたゞ中で策定されたという事情も考慮せざるをえない。しかし県案では財政・金融・税制上の有効措置と軍事基地の撤去及びこの転用計画を策定せよとあり、計画策定の意義に関し、＜本県は第二次大戦の末期において主戦場となり、20数万の尊い生命を失い県土は廃虚と化した。その上27年間の長期にわたる米国の統治下にあって、自治権は奪れて人権さえ無視され……軍事優先政策、産業構造の不健全、都市集中と基地問題……復帰に伴う通貨差損、物価高騰、企業倒産、失業等の社会問題が発生し（中略）。人間尊重の基本理念に立ち県民自治を基調として県民の自主的参加により平和で豊かな県づくり＞を求めている。

6 社会資本整備の諸問題

これまでに繰返しのべたごとく公共事業による産業基盤ないし生活基盤の整備充実の課題が、実は「一体化・復帰」政策に従属する云々の点を茲で今少し具体的に把えてみたい。

福丸：沖縄財政の基本構造（Ⅱ）

沖縄県の財政構造の冒頭でもふれたが、1970年琉球政府の**長期経済開発計画**は、1980年までに「所得水準、社会資本の水準が本土との格差を是正する」ことを目標としている。そして合計36億ドルの公共投資を推計したのであるが、これらの財政計画が沖縄県20億ドル、市町村8億ドル、その他国直轄事業である。そしてこの投資的経費をまかなうべく試算された県、市町村の財政才出入計画をみると、県収入累計43億ドルの半分、市町村累計19億ドルの約4割がふりむけられることになる。琉政から県へという推移を無視した点に問題は残るが、それでも沖縄県の特別交付金（約3億ドル以上）や市町村債（約3億ドル）をふくめ概算約1兆円の投資的経費が支出されなければならない。もちろん地方税、交付税、補助金等の多くの財源がここに集中するのである。このうち特に問題なのは地方債が県よりも市町村において大きいことであり、沖縄の市町村財政に決定的影響を及ぼすことが懸念される。序に国の直轄事業は電源開発約4億ドルのほか道路・港湾・空港・水資源である。

これらの財源及び経費の問題については後述することにして、この長期計画は大那覇都市圏建設と交通通信体系の整備、水資源・エネルギー開発を中心課題としている。即ち新全総の沖縄ブロックとしての位置づけを前提とし、一方で1980年までに基地収入＝基地経済が解消すると謳っている。なるほど米軍基地の存在を捨象しその具体的利用計画を示さず、専らその穴埋めとしての経済発展計画＝外部資本導入を求めるという図式である。この平和経済計画の観念をかかげてはいるが、全県民の復帰運動の最大の課題＝基地撤去を10年後に延長し事実上回避した点こそ、ビジョンの領域を出ない開発要望書に終わった所以であろう。

しかし社会開発、土地利用、産業基盤、生活環境のそれぞれにつき目標・課題を打出したことにより、それぞれ沖縄問題＝基地問題と必ず関連するということを具体的に示した点が注目される。

土地利用。自然国土の保全・住宅・商工業・農林業・観光の各用途別利用の高度化であるが、那覇市を中心とする広域都市圏の土地問題は、これこそ当に米軍基地の存在（全市面積の3分の1といわれる）が都市的混乱と外延的無秩序の膨張の原因である。長期計画はこの矛盾を正面から取上げるのではなく、市街地区と近郊地域の広域圏を設立しての再開発により、土地利用の高度化をはかるとしている。又当然ながら臨海工業用地の埋立造成を積極的にすすめることになる。

この工業用地造成だけで3,620ヘクタールというが、これは米軍用地約3万ヘクタールの10%にしか当らぬこと、那覇市の総面積3,350ヘクタールと同一規模であることと対比される問題である。又宅地造成計画が現在的那覇市周辺をふくむ宅地総面積約5,000ヘクタールを更に1,500ヘクタール増加させる等も決定的に軍用地解放に係る問題なのである。

電力・石油。これに水道を加えてすべて米民政府の公社又は管理下におかれていたこと、従って事実上米軍関係需要を第一義的にまかなうことが目的であり、その上販買を通じて企業利益を求めるという二重の収奪が行われてきたのである。例えば電力供給の半分は軍事用であり、米民政府電力公社は民間配電企業への供給を行ってきたが、発電施設と配電事業が分離されており、復帰協などは発送電事業の一元化とこの県管理への譲渡を要求したのである。

1969年の民間電力需要26万KWHが長期計画の目標年次1980年には約6倍152万KWHの需要になると予測されている。これは一つは産業用需要が極めて少いことから計測されたという。石油供

給はこの電力エネルギーと係り合うものではあるが、ここで同列に扱うのは多少おかしいが、この問題は沖縄貿易の極端な輸入超過とこれを埋める基地収入という、基地経済の矛盾とも関係する。

1969年実績で輸出9,000万ドル、輸入3億9,000万ドル、基地収入約2億ドルという経済構造は、確かに石油・電力エネルギーの米軍の独占管理の収奪構造に外ならない。琉球政府税関統計の石油輸入約2,000万ドルという数字は、もちろん米軍直接搬入を含まぬこと、又復帰前の外国石油資本の進出による石油工業化の諸問題と共に、沖縄経済の軍事的植民地支配の傷跡を拡大し復帰後に持込むことになった。

道路・港湾・空港。那覇空港、那覇新港及び臨海工業港、中核都市圏の高速自動車道などである。道路の種別構成は軍用道路6%、政府道路26%、ほか市町村道で、この舗装率は市町村7%(改良19%)、政府26%(改良40%)、軍用は全線舗装で沖縄本島の幹線道路となっている。但しこの軍用道路も排水施設や歩道の末整備が大半である。つまり軍民共用(従って軍事優先の)の幹線道路であれば、競合と混乱はもとより非軍用道路の整備自体が広大な基地区域を回避せざるをえないという問題があり、加えて戦前、戦後の行政投資の貧困の累積的結果が、今日の道路投資の莫大な需要を生みだしてきたのである。

港湾は全部で75港が指定されているが、那覇、泊の二港が外国貿易を行い両港の貨物処理能力は年間140万トンの2倍を扱っている。米軍用の港湾は那覇港はじめいくつかの施設がある。長期計画では1980年の予想扱高700万トン(工業関係を除く)に対し、まず那覇新港の建設を計画し、更に東海岸の工業港埋立を求めている。さきの長期計画で国の直轄事業としては港湾3,040万ドルとあり、現在建設中の那覇新港の事業費約2,000万ドルの財源は日政、琉政、那覇市に区分されていた。これをさきの第二表(b)でみると47年度31億円、48年度56億円、うち直轄分(12億円、29億円)であるが、補助事業も県(1,800万円=47年度)、市町村(2,487万円、3,670万円)となっている。しかし48年度県港湾事業費では約16億円の補助事業が組まれており県負担分も1億5,000万円計上されているから、全額国庫負担の形はくずれている。そして後述の沖縄振興事業の資金計画では港湾整備事業費1,495億円と試算され、国直轄551億円、国庫補助702億円、県・市町村負担がそれぞれ32億円、208億円(いずれも全く起債)ということである(これが一つには米軍用の那覇港の利用制限による矛盾のための経費であることを見落してはならない。)

那覇空港の施設拡張については此も利用度の限界に達し、国際空港、離島航空、それに米軍用と軍管理という問題がある。米軍は嘉手納など超大型(東洋一)空軍基地を占有し、その上那覇空港の返還を拒み、このために新たな滑走路の埋立拡張をせまられている。かくて繰返しになるが沖縄の社会資本整備は、莫大な財政資金が必要となり、過去の行政投資の欠如はもちろん戦後の米国統治の矛盾であり、加えて米軍基地という軍事的収奪の後追い補償のための公共投資ということになる。しかも新全総沖縄ブロックとして日米独占資本の投資市場拡張に供することになる。

住宅問題など。国の直轄事業(さきの琉政長期計画による)の区分でも明かなごとく、電力(約4億ドル)、空港(3,300万ドル)、港湾(3,040万ドル)、道路(6,480万ドル)、水資源(6,340万ドル)、電信電話(6,350万ドル)、教育(4,290万ドル)、社会福祉(2,490万ドル)の主要な

使途が社会的生産手段（＝産業基盤）と若干の消費手段（＝生活基盤）に分れているが、既に今迄の分析でも示されたごとく、後者はその比重が小さいし、或は多くの地方負担経費によらざるをえなくなっている。国庫負担の主要対象が地方自治の要求に従うとはいえないのである。しかもこの社会資本の貧困こそ今日までの基地体制＝沖縄問題の帰結である。住宅はじめ生活環境、福祉施設、教育文化、保健医療、農林漁業の基本施設の低い水準こそは、沖縄の「地方自治」の破壊という歴史的現実であった。

那覇市の住宅難率37%（1965年）のほか農村部や離島まで（石垣市39%、与那城村19%など）住宅問題は沖縄の貧困の象徴である。この居住水準（狭さなど）、宅地不足、地価高騰を合せて考えれば、確かに軍用地問題と「基地依存」の沖縄経済の集中的矛盾であることを容易に理解しえよう。住宅不足数は7万世帯といわれ、大部分が狭小・過密＝スラム的貧困である。1965年以降5ヶ年間の住宅建設総戸数37,546戸の7割が、「民間自力」建設で狭小過密の再生産である。政府施策、開発金融公社（米民政府）などの建設は、この期間に市営164戸、政府融資2,414戸、政府公営2,012戸であった。これを復帰初年度の県予算でみると県営住宅96戸分＝4億円であったことを思い出してみる必要がある。

長期計画は15万戸の大量供給（うち9万が民間自力）を考えているが、公営住宅はわずか1万戸で政府施策のうち融資分約2万戸である。これらの宅地需要を中核都市圏で2,400ヘクタール、うち1,400ヘクタールを公共機関による造成事業としている。以下上下水道、農林漁業、都市計画、離島振興、教育文化の諸項目については省略するが、いずれも先述のとおり「沖縄問題」に根ざす《戦後不処理》であり、復帰に伴う根本的補償の視点から把えないかぎり、格差一般の是正として理解するのは誤りであろう（水道、水資源関係は後章で別に論述する）。

7 軍用地問題と転用計画について

もともと沖縄問題のなかで基地をめぐる土地収奪の問題は、復帰運動の源流であった。一方では基地収入・基地経済という沖縄経済の基本構造をつくりあげ、ここから軍事的植民地体制のあらゆる矛盾＝収奪組織ができあがっている。農業はもとより社会的公共用地の余地を奪い、那覇市及び基地周辺の無政府的過密・貧困の集積をつくりだしている。しかし他方でこの直接的収奪による住民の抵抗が拡大し、とくに1955年を中心とする軍用地接收反対運動は、全沖縄県民の精神的支柱ともいえる民族的一大抒事詩を展開させている。この運動の直接的結果は1958年に米軍と琉球政府との間接賃借契約とし、いわゆる「一括前払い」と永久賃借を拒否し、一部前払いは10年を限度とする不定期賃借権とし、多くは5年以下の定期賃借権ということで解決した。

この軍用地料の1953年～65年分7,822万ドル（うち60年の不定期賃借分1,698万ドル）である。又1964年対外収支計算で収入総額2億ドルのなかで軍用関係収入約1億ドルで、このなかに軍用地料560万ドルが含まれている。沖縄経済の1960～64年成長率は年平均13%とかなりの高水準を示した時期であるが、産業別の著しい不均等が顕著に表れている。就業人口に占める直接軍雇用は10%程度であるが、間接的雇用としての基地関係サービス、商業、建設を考えれば3割＝約10万人にも達

するといわれた。1960年の対前年比経済成長で農業44%, 建設36%, 平均19%となっているが、これは軍用地一括払いが実施された一時点変動で、事実61年は9%, 64年はマイナスとなっている等、この傾向は比較的成長率の高い製造業、建設業にもみられる「基地依存の不安定性」を示すものであった。

1966年の琉球統計年かんによれば産業別国民所得は農業など第一次産業就業者数16万人(総就業人口約39万人)、所得4,200万ドル(総所得約3億ドル)という状況であった。これらの基地経済を形づくる種々の問題の根元が軍用地であったことを考えるなら、沖縄復帰後の振興開発計画についてその基本前提となる土地問題の把握を整理しなければならない。

まず第一に基地経済と沖縄の行政との関係について、**米国援助**の問題がある。援助の概念と分類は種々の問題があるが、米民政府から琉球政府への交付金補助金が、最も明確なもので具体的援助の中心である。ところがいわゆる米国援助については米民政府の企業活動(三公社、石油販売)の事業投資をも、この概念に加えて宣伝をされてきたのである。1965年の例ではこの事業投資900万ドル、琉政への交付金600万ドル、ほか上下水道工事400万ドル、石油売上収入から琉政への油脂納付金280万ドルなど計2,400万ドルとなっている。米国援助の財源別をみると米国陸軍管理費、高等弁務官資金ほか米軍関係施設(軍事・電力・水道など)をふくめており、米国議会の承認を必要とする米国援助は、このなかの陸軍管理費の一部が民政府補助金であったが、金額的には照合していないので、軍関係施設や民政府企業活動を総称して「援助」と呼び、従って米軍資金の一部や、企業利潤の再投資までもこの援助資金の原資であったと思われる⁽¹⁶⁾。しかも琉政財政一般会計に占める交付金の比重は、1953年~67年平均で14%、累計7442万ドルにすぎない。

第二に**市町村行財政との関係**を簡単に整理すれば、戦前2市5町50村の行政区画を、戦後米軍政下に住民収容区16市を作ったことから考えねばならない(石川市、ゴザ市などの軍政都市の誕生)。

1952年に琉球政府が成立、53年に立法院の民立法第一号で市町村自治法が制定され、次第に市町村行財政制度が整備され、先の米国援助も型式化されるのであるが、1956年には市町村合併促進法が成立し63市町村のうち52市町村(特別の離島村をのぞく)を14ブロックに合併するというものであった。この年は例の軍用地問題がプライス勧告による一括払い反対という、全島ぐるみ斗争が展開し、土地斗争の高まりのなかで任命首席辞任、人民党瀬長氏的那覇市長当選という米国統治の最大の動揺と危機を示していた。

この合併計画はすべてとっていい位実施されなかったが(糸満町の合併など1,2しか)、合併の中心が中南部の基地周辺であり今日の那覇市を中心とする広域大那覇都市圏構想と関連してくるのである。事実この大都市圏には米軍基地が集中し沖縄人口の75%が集中している。従って戦後沖縄の産業活動も、中南部のこの基地の集中する細長い地形にそって発展した。基地関連産業の簇生と市街地区の外延的膨張とが、基地を結ぶ軍用道路にそって形成され、米軍と琉球政府などの管理中枢機能が雑然たる集中と無秩序を再開発しなければならなかった。この無秩序こそ基地関連秩序でありこの矛

註(16) 別稿、自治研「沖縄の財政問題と米国援助」

盾を広域行政単位で資源、労働力を開発エネルギーに転換しようという開発政策が登場してきたのである。

もとより東京周辺以上の過密都市、那覇市をかかえて行財政の合理化がすすめられる過程が、そのまま復帰後の新全総の開発行政と連絡するのであるが、此こそ基地問題＝軍用地収奪の矛盾を隠ぺいするものである。ここでは別稿との重複になるので省くけれども、中部の軍事基地にかこまれた嘉手納村の問題は当に沖縄の縮図であり、隣の読谷村との二村合併問題も元来、「滑走路の下の肥沃な土地」にかかる海岸の埋立を望むものであった。この同じ土地造成は中南部のいたるところで、或は東部海岸の各所で「土地づくり」をすすめてきたのも、一つには基地による影響であり、南部の糸満市にいたるまで高い地価と土地不足のため問題が大那覇都市圏全域（中南部）に及んでいる。特に那覇市は3分の1近くを接収され、戦後の無政府的市街地区形成が隣接市町村と細長く連なる、軍事的都市問題を拡大してきたのである。

さて1971年3月琉球政府の「**軍用地問題に関する提案**」は、軍用地地主連合会の要請に応えたもので13項目から成立っている。

- (1) 軍用地の地位協定適用について、本土と同様に民法上の賃借契約を地主との間に新たに締結すべきこと、但し借料の算定、復元補償、各損失補償、黙認耕作の問題は沖縄の事情に即して早急に解決せよ。
- (2) 軍用地の縮小と解放。本島陸地総面積の14%を占め、中部地区では33%（耕地面積では44%、同じく嘉手納村95%、ゴザ市77%、北谷村92%など）であるが、この比率は国県有地を除くもので実際上の比重はもっと大きい。とくに中部地区や那覇市では軍用地と民間が複雑にいきなり、都市計画、経済開発、宅地造成の障害になっている。
- (3) 軍用地取得に伴う通損補償、離作、残地、隣接財産、漁業等の補償が未解決である。
- (4) 土地裁判所、1970年現在適正地料訴願件数9,618件
- (5) 入会制限の問題
- (6) 復帰後の軍用地料は接収当時の地目等級で抑えられているので、土地利用の客観的価値を反映していない。約4万人の地主の同意を得る評価を行え。
- (7) 非細分土地は軍用地内の実測面積から台帳記載の面積を差ひいた残りについて、この地料を市町村に支払ってきた点を続けること。
- (8) 地主への融資は軍用地ゆえに困難な実情であり、長期低利の融資を。

このほか一時使用許可、復元補償などの要望が出された。又地主連合会の復帰対策では以上のほか戦時中国総動員により買収された国有地を返還すること、軍用地内の土地調査、基地公害対策、基地交付金等の要望がある。この団体は「本土基地調査に関する報告」（1970年5月）を出し、本土の米軍基地は殆どが国有地であること、基地周辺の諸対策は国が実施していること。賃借料も地目の種目にかかわらず周辺民間準宅地方式で契約期間が1年であること等をあげている。

さらにこの団体の資料によれば軍用地の坪当たり平均単価は16セント、賃借料年900万ドル、地目別では山林・畑・原野・非細分土地・バンド地域（？）などとあり、宅地、水田、墓地、保安林、池沼

提 用水路、水道用地等が含まれている。又要求賃借料については68～72年の家賃、地代上昇148%について修正したこと、評価は生産方式と価格方式とがあり、前者は周辺の民間が住宅形態であれば開発可能地域と考えるが、後者は周辺が農地山林等の場合となっている。さらに価格方式は周辺民間の土地売買推定価格により、宅地と宅地見込地に分類し、生産方式は宅地、田畑、農地見込地、山林原野に分類される。この結果本島合計5,900万ドルと約7倍の増額が見込れること、一部地域では平均11倍にもなることが分ったという。

次表は70年1月現在の土地最高賃借表で長期間まったく値上りしていないことが分る。従って全島で年平均5,000万ドルの損失をくりかえしていたことになる。返還協定のA(返還されない)、B(期間をおいて返還)、C(復帰時まで返還)を面積でみると、軍用地面積3,532平方キロメートルのうちA(294)、C(50)となり僅かしか返還されないのである。しかもC表は那覇空港、与儀貯油施設などの一部を除いて、そのほとんどが市町村や地主が早期返還をのぞんだ地域以外の利用度の低いものばかりであった。都市計画、農業開発、商工業用地に必要な利用度の高い地域は皆A表に含められている。土地返還の要望は20市町村から31.75平方キロメートルについて切実な解決が求められていたこと、その利用計画は住宅地、公共施設、農地改良、都市計画、庁舎建築用地などであったことを付加しておく。

第12表 軍用地賃借料、国頭村の例

単位：ドル

地 目 等 級	坪当り年間借賃			等 級	坪当り年間借賃		
	自58.7.1 至63.6.30	自63.7.1 至68.6.30	自68.7.1 至73.6.30		自58.7.1 至63.6.30	自63.7.1 至68.6.30	自68.7.1 至73.6.30
宅 地	1	.4256 (.2083)	.53 (.26)	.75 (.37)	山 1	.0251	.0251
	2	.1792 (.1667)	.22 (.21)	.53 (.30)	林 2	.0176	.0176
	3	(.1333)	(.17)	.31 (.24)	雑種地	.1792 (.1667)	.22 (.21)
田	1	.2358	.2358	.32	池 沼	.1792 (.1667)	.22 (.21)
	2	.2122	.2122	.29	溜 池	.1792 (.1667)	.22 (.21)
	3	.1965	.1965	.27	塩 田	.4256 (.2083)	.53 (.26)
	4	.1415	.1415	.19	公用地	.4256 (.2083)	.53 (.26)
	5	.1179	.1179	.16	墓 地	.0378	.0378
畑	1	.1509	.1509	.20	保安林	.0251	.0251
	2	.1358	.1358	.19	拝 所	.0378	.0378
	3	.1258	.1258	.17	(注)土地借賃安定法第10条による最高借賃、 ただしカッコ内の単価は1958年7月1 日以前に接収された軍用地のみに適用さ れる。		
	4	.0906	.0906	.12			
	5	.0755	.0755	.10			
原 野	1	.0378	.0378	.05			
	2	.0265	.0265	.04			

さて沖縄県は1974年4月漸く**軍用地転用計画に関する調査報告**を発表したが、此は必ずしも現在の米軍基地の正確な資料によったものではなく、地籍調査自身が不明といわれる位である。しかしこの調査報告が主として軍用地モデル計画を考えただけとしても、若干の基地問題を提供してくれると思われるので一部分を紹介することにした。

第一編は「軍用地と都市形成」及びエネルギー（上下水道、電力）である。都市形成が米軍基地の存在の合い間を縫って形成されたということを、地域構造の変化とか「新しい都市形成の核としての基地」とか唱えているが、この基地関連の無政府的秩序（？）を広域那覇都市圏即沖縄メガロポリスとして捉えようとする発想である。ただ戦前の就業構造について沖縄本島の産業別就業構造がほとんど農業で、本島29市町村のうち26町村が8～9割以上であったことは興味ぶかい。

そして敗戦の時期に島内12ヶ所の収容区に強制的に集合させられ那覇市や南部では殆ど住民がいなくなったといわれ、この間に米軍基地の国込みが確立されたというのである。その後米軍雇用、米軍関係商業、サービス業を中心とする「門前町」＝「基地の町」が形成されたという。又1948年12月に北谷村は米軍上陸によって全村民が村を離れコザの収容所に集められたが、解放後も村に帰れず主にコザにとどまったといわれる。村の74%を軍用地に接收され部落が切断されたため分村して嘉手納村をつくったという。このため嘉手納は基地のなかの孤島となる形として残った。

次にエネルギー問題は土地に付随するのであり、米軍占領の開始と同時に水源調査を行い主要水源池を占有したといわれる。当然ながら水道行政を直接米軍管理の下におき基地内供給を優先し料金も低く押えられた。基地内の水道施設は充実した整備であり、将来の沖縄県の財産だといわれている。とくに都市計画にとって基地内の水道施設や配管状況は基地転用の際に十分に配慮すべきだとしている。軍用地内の貯水ダムや取水場の供水能力はそれぞれ全沖縄本島の2分の1及び3分の1であるという。その基地内送配水管施設は県企業局（水道）と市町村所有のそれに匹敵すると見込れている。即ち全600kmの施設は県の5ヶ年計画の121kmの5倍である。そして現在基地内消費水量は県企業局の全給水量の4分の1に相当する（給水人口で約17万人分）。別稿資料とはかなり異なるが1960年の基地給水は住民給水の2倍と報告されているから、いわゆる水問題の実態は今日までの琉球政府報告とは相当な喰違いが表れている。

下水道施設は米軍基地内の重要施策とされたが、当初は終末処理施設がなくて海への放流で汚染が広がるなどの問題が生じた。このため米民政府は1964年に「沖縄中部統合下水道計画」をつくり、広域下水道施設を行うべく琉球政府に要請を行っている。この中南部4市5村の下水処理施設を目下ひきついで沖縄県の下水道事業特別会計が設けられている。基地内の施設面積は米軍居住機能のある地域に密度が高くなっている（利用人口約8万人分）。この下水処理施設は現在は軍用地内も住民地域も統合されており、那覇処理場の適正処理人口約4万人に対し管内基地関係2万6,000人分を受入れているという。電力については省くが1971年度の民軍需の割合は58%～42%であった。復帰後は米民政府電力公社を国と県の共同出資による特殊会社「沖縄電力KK」にひきつがれている。

第二編は「**軍用地転用に関する既存の構想**」について意見をのべたものである。復帰時点の基地面積を2,866平方キロメートルで、県全体の12.8%、全国基地面積578.1平方キロメートルの丁度半

分を占めている。沖縄返還協定によりその後73年9月までに返還された基地面積は4.7平方キロメートル(復帰時点の基地面積の僅か1.6%)である。しかも返還面積の58%を民間用に、自衛隊38%、ほか国などとなっている。この調査では「基地及び施設が返還後の跡地及び施設利用計画もなく返還されるので、土地利用の観点から混乱が生じている」とのべ、一つは各地主の地籍が不明確であること、或は県、市町村レベルの土地利用計画が皆無であるとしている(構想のことではなく資金計画がないとみられる……筆者)。

そこで各種の復帰後の開発論議として基地の規模や機能とくに公共施設の特性を配慮した。周辺部の都市再開発計画との関係、いわゆる大那覇都市圏整備を核とするゾーニング計画が出されている。とくに県庁、大学など公共用地の移転とその周辺のニュータウン建設や、商業用地、流通センター及び工業用地など、現在の混乱し過密化した市街地区の非効率配置を合理化しようという発想である。ともかく軍事基地がいずれも現在の市町村の都市機能、生活機能、生産機能と密接に連結している物理的状況から基地の整理縮小と解放を望んでいることは確かである。

琉球政府も「軍用地および軍事施設の転用に関する基本的な考え方」(1971年6月)以来、北部地域の基地については自然保全、水資源を、東部海岸、金武湾を企業誘致の方向で検討してきた。しかし本島中南部の基地集中地域は「複雑な機能をもつ基地とその施設があり、各市町村面積に占める軍用地の比重も著しく高く」なっていること — から都市開発、再開発、住宅地区、商業地区、企業誘致地区をということになっている。中南部地区の都市は基地とその施設を背景に、那覇市の都市機能、管理機能のマヒ状況を回復するため、軍用道路沿いに外延的波及によって、基地と基地のせまい空間を縫って、那覇市、浦添市、宜野港市、コザ市ほかの各都市を結ぶメガロポリスが形成された。この都市化軸にそって集積している基地と施設の転用を考えようという提言である。

なるほどこの例えば米軍の牧港住宅地区は那覇市の市街地の要所にあり、過密都市の再開発には著しく利用価値の高い地域である。ここに公共施設やビジネスセンター、住宅地区を配置しようという都市的転用計画は当然のことだろう。その他各飛行場跡地利用について那覇市の再開発誘導地域としている。

結論としてこの報告は軍用地利用計画として基地返還の方法が米軍の一方的な措置で、計画的な利用を求める側と著しくゾゴを来しているとのべている。即ち「過密地域」ほど米軍基地の利用度は著しく高いので、この返還方法、地域指定は県市町村当局の綿密な検討と要望に沿うものであることを第一義にかかげている。そして地価の著しい高騰を反映し民間への返還が、結局は地価投機の要因となり、計画的利用問題を—そう困難にしているとのべている。このため地主の所有権をそのままにして、**土地使用の公共権化**を提言するに至っている。この土地所有権と使用権の分離という民法上の困難を、すべての土地利用に応用するのは本来無理であろうが、確かに今日までの無秩序な都市的膨張エネルギーを制止する必要があることは事実である。もちろん法律上の適用の問題以前に、この根本的課題が、即ち基地体制の29年以上もの長期にわたる、否もっと戦時体制下の犠牲と混乱をも合せた日本政府と米国軍隊の『沖縄補償』のあらゆる措置がとりあげられねばなるまい。

第三編は「軍用地転用モデル計画」で、第四編が「**軍用地転用組織**」についてのでている。後者は

今迄にものべてきた基本問題から、周辺の土地利用との関係、基地経済との関係、軍基地内部の諸問題を取りあげ、最後に「転用組織」として、複雑な所有権との手続関係を配慮しつつ、県市町村を主体とする「軍用地転用開発機構」の運用について公共的性格の実現を求めている。この場合も既存の制度、法律の最大限の適用によって、土地区画整理、市街地開発、工業用地造成、流通団地造成、住宅、埋立、道路整備、公共下水道、公園、河川などの諸事業との関連において事実上使用権の公共的性格を貫こうというのである。従って例えば宅地開発について買収方式のほか区画整理事業の適用などを考えることになる。但しこれら運用組織には地主の利益代表を株主として参加させ、県市町村側との共同機構を求めているようである。

以下省略するが成程、今日の「沖縄問題」の現状ではこの提言自体が自治体権限ぎりぎりの計画とみていいだろう。しかし問題は具体的にも米国との安保条約の問題が先決であり、それにもまして一体、これらの「混乱」の基本責任を日米両政府はどのように解決したと考えているのだろうか。現に各市町村とも「つぶれ地」補償問題をかかえ、民間借地の小中学校用地問題についてさえ未解決で、財政処理の方途を見出していないのである。（未完）

〔受理 1974. 9. 30〕